



## *Ministero dello Sviluppo Economico*

Direzione Generale per il Mercato, Concorrenza, Consumatori,  
Vigilanza e Normativa Tecnica  
DIVISIONE IV Promozione della concorrenza

### Risoluzione n. 23506 del 12 febbraio 2014

Oggetto: Commercio su aree pubbliche – Incompatibilità con normativa statale

Si fa riferimento alla nota inviata per e-mail, con la quale codesto Comune, in vista della stesura del Regolamento di disciplina del commercio su aree pubbliche, chiede un parere in merito all'applicabilità di alcune norme contenute negli articoli (...) della L.R. (...), in materia di commercio su aree pubbliche, anche a seguito delle recenti disposizioni statali sulla semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche.

In via preliminare chiede se sia corretto sottoporre ad autorizzazione l'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche in forma itinerante.

Chiede, inoltre, se ai commercianti itineranti sia legittimo imporre:

- di non tornare sul medesimo punto nell'arco della stessa giornata e di effettuare la vendita a meno di 250 metri da altro operatore itinerante, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 21, comma 2 della citata L.R (...);
- di non svolgere l'attività nelle aree circostanti le fiere o i mercati durante il loro svolgimento, rispettando una distanza minima di 500 metri rispetto alle anzidette manifestazioni, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 22, comma 7 della medesima L.R.;
- di munirsi di nuova autorizzazione nel caso di variazione del domicilio dell'operatore inteso come luogo in cui viene stabilita la sede principale degli affari, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 24, comma 2 della medesima L.R..

Chiede, altresì, se ai commercianti muniti di autorizzazione su posteggio sia legittimo imporre di svolgere l'attività itinerante solo nell'ambito della regione a cui appartiene il Comune che l'ha rilasciata, ai sensi dell'articolo 21, comma 5 della medesima legge.

Chiede, infine, se le norme emanate dallo Stato sulla semplificazione e sulla liberalizzazione delle attività economiche debbano essere sempre ritenute prevalenti su quelli regionali, oppure se a seguito della riforma del titolo V della Costituzione si deve comunque applicare la normativa regionale anche se dispone diversamente da quella statale.



Al riguardo si rappresenta quanto segue.

Con riferimento al quesito posto in via preliminare, ovvero se sia corretto sottoporre ad autorizzazione l'esercizio dell'attività di commercio su aree pubbliche in forma itinerante, si precisa che la disposizione statale, ovvero l'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, sancisce l'applicazione dell'istituto dell'autorizzazione nella formulazione del silenzio assenso entro i 90 giorni, sia nel caso di attività esercitate tramite posteggio che in forma itinerante.

La scrivente ha comunque più volte ritenuto di sottolineare che detta attività potrebbe essere oggetto di una revisione delle modalità di accesso, finalizzata sia alla semplificazione che ad una più efficace azione di controllo da parte della Pubblica Amministrazione, anche in considerazione che l'autorizzazione è solo un residuo della disciplina previgente e costituisce un inutile adempimento burocratico privo di alcuna discrezionalità amministrativa (cfr. allegato 1, parere del 24-5-2013, n. 86951).

Con riferimento alle evidenziate limitazioni poste dalla L.R. (...) in materia di commercio itinerante, la scrivente ritiene utile precisare che l'esercizio dell'attività di vendita su aree pubbliche è regolato sulla base della normativa regionale, rientrando nella potestà dell'ente locale stabilire limiti e modalità di esercizio.

Ciò nonostante, si ritiene comunque utile elencare le numerose norme di semplificazione e liberalizzazione di recente emanazione, dalle quali risulta evidente che le modalità di programmazione e gli istituti applicabili ai fini dell'avvio dell'attività non possono essere più fondati su meccanismi restrittivi.

Ci si riferisce al decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, al decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 e in particolare, all'articolo 1 del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il quale prevede l'abrogazione delle norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche che non siano adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché delle disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale con prevalente finalità o contenuto economico che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati o non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici, ponendo un trattamento differenziato rispetto a quelli già esistenti sul mercato, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici.

Con riguardo, nello specifico, ai limiti previsti nelle citate norme regionali, la scrivente non può che ribadire che l'attività itinerante di commercio su aree pubbliche non può esercitarsi stabilmente occupando una porzione di suolo pubblico e lo stazionamento è consentito solo limitatamente al tempo necessario a soddisfare le richieste da parte dell'utenza. Stabilire, però, orari di permanenza o stazionamenti successivi a distanze prestabilite non risulta in linea con i principi in precedenza richiamati, salvo che non si tratti solo di indicazioni di massima ed esemplificative ai fini dell'individuazione di modalità elusive del divieto di ingiustificato stazionamento in assenza di richiesta dell'utenza (cfr. allegato 2, parere del 6-5-2013, n. 74808). Per gli stessi motivi la previsione di distanze



rispetto a fiere o mercati è legittima solo se giustificata da adeguati motivi, ad esempio, di viabilità.

Con riferimento, sempre nel caso di commercio itinerante, al caso di variazione di domicilio, inteso come luogo in cui è stabilita la sede principale degli affari, si precisa quanto segue.

La normativa statale, nello specifico l'articolo 28, comma 4 del decreto legislativo n. 114 del 1998, prevede che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche esclusivamente in forma itinerante sia rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal comune nel quale il richiedente, persona fisica o giuridica, intende avviare l'attività.

Ai sensi del successivo comma 6 del medesimo articolo 28, l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sulle aree pubbliche abilita il soggetto alla partecipazione alle fiere che si svolgono sia nell'ambito della regione cui appartiene il comune che l'ha rilasciata, sia nell'ambito delle altre regioni del territorio nazionale.

In relazione a ciò, in caso di cambio di domicilio (inteso come sede principale dei propri affari) è necessario che l'imprenditore ne dia comunicazione, oltre che al SUAP, anche al Registro Imprese nel caso in cui il domicilio stesso coincida con la sede legale dell'impresa. Non è pertanto necessario munirsi di nuova autorizzazione.

Con riferimento al dubbio se sia legittimo imporre, ai commercianti muniti di autorizzazione su posteggio, di svolgere l'attività itinerante solo nell'ambito della regione a cui appartiene il Comune che l'ha rilasciata, la scrivente evidenzia che anche la normativa statale, nello specifico l'articolo 28, comma 3, del citato decreto legislativo n. 114, prevede analoga disposizione: *“L'autorizzazione all'esercizio dell'attività di vendita sulle aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio è rilasciata, in base alla normativa emanata dalla regione, dal sindaco del comune sede del posteggio ed abilita anche all'esercizio in forma itinerante nell'ambito del territorio regionale”*.

Il successivo comma 6 del medesimo decreto legislativo dispone, inoltre, che: *“L'autorizzazione all'esercizio dell'attività sulle aree pubbliche abilita alla partecipazione alle fiere che si svolgono sia nell'ambito della regione cui appartiene il comune che l'ha rilasciata, sia nell'ambito delle altre regioni del territorio nazionale”*.

Ne consegue, pertanto, che ai sensi della normativa statale i soggetti in possesso di autorizzazione all'esercizio dell'attività di commercio sulle aree pubbliche (sia su posteggio che in forma itinerante) sono abilitati alla partecipazione alle fiere sia nell'ambito della regione che ha rilasciato il titolo autorizzatorio che nelle altre regioni.

In conclusione, con riferimento al dubbio se una norma statale sulla semplificazione e liberalizzazione delle attività economiche debba sempre essere ritenuta prevalente su quella regionale, si precisa che, in via generale, le disposizioni riconducibili alla competenza statale esclusiva sulla tutela della concorrenza non sono in alcun modo derogabili dalle leggi regionali di settore.



4

Ciò non toglie, ovviamente, che ai principi e criteri indicati dai citati decreti in premessa in materia di liberalizzazioni ed eliminazione di tutti i vincoli e restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, emanati ormai da oltre un anno, le disposizioni legislative e regolamentari degli enti territoriali si sarebbero dovute adeguare.

Ove non sia avvenuto, la scrivente ritiene che nel provvedimento di regolamentazione e di programmazione che codesto Comune deve adottare si possa fare riferimento e tenere conto della disciplina statale, evitando atteggiamenti dilatori o interpretazioni restrittive della concorrenza.

IL DIRETTORE GENERALE  
(Gianfrancesco Vecchio)